

我国城镇化发展的阶段特征、 逻辑主线与未来进路

□李刘艳 □邓金钱

新中国成立以来,城镇化发展走出了一条具有鲜明“中国特色”的演进之路。按照城镇化水平速度,结合制度背景、经济社会以及城镇化政策时间节点,本文将我国城镇化历程划分为计划经济下城镇化波动发展阶段、城镇化稳步发展阶段、快速城镇化阶段和城镇化减速提质发展四个阶段,力求探寻城镇化战略的演进规律;贯穿城镇化战略的逻辑可以概括为一条根本主线和四条具体主线,根本主线是党领导下的以人为核心的城镇化,四条具体主线为经济发展促进了城镇化建设、始终立足国情动态调整、大中小城镇和城市协调发展以及差异化的城镇化发展战略。新时代中国城镇化发展将面临新目标、新动力与新趋势。

关键词:城镇化发展战略;逻辑主线;新型城镇化

中图分类号:F299.21 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2024)03—0087—11

DOI:10.16158/j.cnki.51-1312/f.2024.03.002

一、引言与文献综述

城镇化和工业化是人类社会现代化发展的必由之路,也是经济社会发展的必然趋势,对中国构建新发展格局、促进共同富裕具有重要意义。新中国成立以来,城镇化率从1949年的10.64%提高到2022年的65.22%,实现了人类历史上最大规模的城镇化进程,深刻影响和改变了世界城市化格局^[1],走出了一条具有中国特色的城镇化道路。“十四五”时期,中国仍处在城镇化快速发展期,城镇人口数量持续增长,城镇化质量稳步提高。在第二个百年奋斗目标重要关口与新时代高质量发展要求下,如何高质量推进“新型城镇化”?要厘清我国城镇化发展的阶段特征和逻辑主线,围绕2035年发展目标界定新型城镇化目标,识别新时代推动新型城镇化的新动力,研判我国城镇化会出现的新趋势。本文通过对新中国成立以来城镇化发展阶段特征进行总结,梳理其逻辑主线,探寻城镇化战略的演进规律,结合“十四五”规划和远景目标的现实考量,阐释新时代中国城镇化发展将面临的新目标、新动力与新趋势。

城镇化理论最早可追溯到斯密的分工理论,强调城市作为工商业和服务业集中地的作用^[2]。马克思主义者将城镇化视为资本主义社会历史变迁的重要组成部分,强调城市和乡村的对立关系^[3]。刘易斯基于发展经济学视角阐释了劳动力从农业向工业转移过程中的动态变化和城镇化现象^[4]。现代中国城镇化理论始于20世纪50年代后期至60年代初期,我国开始实行社会主义制度,农业集体化运动取得了初步成功,农村土地改革逐渐完成。随着工业化的推进和农村人口逐渐流入城市,我国政府开始意识到

基金项目:国家社会科学基金重大项目“城乡融合与新发展格局战略联动的内在机理与实现路径研究”(21&ZD084);河南省高等学校软科学重点项目“全面建成小康社会后河南省相对贫困测度与瞄准机制”(22A790010)

作者简介:李刘艳,河南师范大学商学院副教授、河南师范大学乡村振兴与共同富裕研究院研究员;邓金钱,兰州大学经济学院副教授、博士生导师。

城镇化建设的重要性,提出了城镇化建设的理论和政策。从乡村城镇化^[5]、小城镇战略^[6]、大中小城市协调发展^[7]、兼顾效率和公平的城镇化^[8]、新型城镇化理论^[9]等,我国的国情和社会制度决定了城镇化道路的特点^[10]。

关于城镇化阶段划分,多数研究者从城镇和乡村人口流量变化、城镇化率、动力机制、政策及制度建构等视角进行划分。如古杰等基于城乡人口异速生长系数将我国城镇化发展历程分为五个阶段,直观表象了城镇化过程中劳动力乡城迁移的动态变化^[11];刘勇根据城镇化速率将改革开放以来的城镇化划分为三个阶段^[12];苏红键、魏后凯根据城镇化内涵变迁分为四个阶段^[13]^[49-53],高强等则按照城镇化模式变化将1978年后的城镇化发展划分为四个阶段^[14],此两种方式比较符合中国城镇化发展战略;孙中和根据城镇化动力机制分为三个阶段^[15],也有研究发现,我国城镇化与工业化发展紧密相关,呈现两扬两抑的阶段特征^[16-17]。关于未来10年、20年甚至更长时间我国城镇化发展趋势的预测,万广华论证了2030年中国城镇化水平将达到80%的必要性和可行性^[18];魏后凯匡算出2025年我国城镇化率将达到65.5%^[19];倪鹏飞和徐海东则从人口特征、产业特性、空间格局和城市更新等层面展望了2035年城镇化新的趋势特点^[20]^[101-106],更符合我国国情和将来经济社会发展的趋势。

已有研究为本文奠定了基础。在总结我国城镇化阶段特征基础上,探寻我国城镇化战略的演进规律、逻辑主线和未来进路。

二、新中国成立以来我国城镇化发展的阶段特征

选择以城镇化率增速变化作为我国城镇化历程划分的标准,主要有以下三个方面原因:第一,城镇化水平速率的变化反映了国家经济高速增长到高质量发展转型期城镇化建设从量(城镇化速度)到质(城镇化质量)的转变。纵览70多年我国城镇化率的演变,其增速呈显著的阶段特征:新中国成立至改革开放前,计划经济体制下经济活动受政治因素的影响,经济社会活动的起伏发展造成了当时城镇化的曲折波动发展;1978—1992年,城镇化率呈现平稳持续增长,此阶段对应我国改革开放启动和探索阶段,商品经济的恢复发展推动了城镇化的平稳持续发展;1992—2016年,随着市场经济体制建立和完善,城镇化率呈现快速增长特征^①。以1992年南方谈话和党的十四大为标志,我国进入了中国特色社会主义经济体制初步建立和完善阶段,随着改革开放的不断深入和经济发展水平快速提升,户籍管理政策的松绑,农业转移人口大量流向东南部沿海开放地区和经济发达城市,高速发展的异地城镇化是这一阶段的主要特点;2017年以来城镇化率增速逐年放缓,也说明中国进入了城镇化减速提质发展阶段。党的十九大对高质量发展作了部署,标志着我国经济由高速增长转向高质量发展阶段。为解决上个阶段快速城镇化带来的“半城镇化”和“城市病”问题,以《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》和《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》为契机,我国进入以“人的城镇化”为核心、以城镇化质量提升为主的新阶段,城镇化率增速开始下降,特别是2022年相较2021年增速不到0.5个百分点;第二,城镇化速率的变化是乡城人口异速增长的动态表象,符合异速增长理论,也比较符合我国常住人口城镇化率多是由乡—城迁移人口贡献的事实,我国城镇化发展是迁移人口在市场机制作用下向城镇集中的过程,城镇化速率的变化和农民工流动规模变化趋势是一致的;第三,城镇化速率变化的阶段节点和重点社会经济发展政策时间节点契合,虽然可能会存在市场对政策响应的滞后性,以城镇化率增速变化特征作为中国城镇化历程划分阶段的标准仍具有其合理性。不同于西方国家的城镇化进程,我国的城镇化发展与政府制度变革和政策密切相关,影响城镇化速率最为直接的制度变革主要有渐进性的土地制度、

^①虽然党的十八大、十八届三中全会是在2012年召开,并没有将截至时间划为2012年或者2013年,一是因为考虑到政策发生效应的滞后性,二是2016年和2015年城镇化水平较上年提高均超1.5个百分点,城镇化增速仍较高,因此将此城镇化高速发展阶段时间节点划为1993—2016年。

户籍制度和保障制度与政策创新^{[13]54}。

因此,本文按照城镇化率增长速度结合我国改革历程中的制度变迁、经济社会政策和人口管理政策等节点事件,将新中国成立以来城镇化发展划分为以下四个阶段:

(一)计划经济下城镇化缓慢波动发展阶段(1949—1977年)

新中国成立至1957年,随着国民经济的恢复发展,城镇化也得到了短暂平稳发展。1958年,政府实施了“超英赶美”战略,旨在通过大规模的工业化和集体化农业运动,实现西方国家的快速追赶。工业化的“爆发性”推进造成了城镇化的超正常高速发展^[21],1960年,城镇化率达到19.75%,较1949年的10.64%提高了9.11个百分点^①。随后受“文化大革命”的影响,大量人口回流农村。此外,1958年,《中华人民共和国户口登记条例》颁布,自此城乡二元户籍制度也为城镇化发展筑起了玻璃幕墙,形成了与工业化发展背道而驰的逆城镇化现象^[22]。1961年至1977年,经历了一段急剧下降及停滞时期,1963年城镇化率下降到16.8%,此后一直到1977年城镇化率在17%徘徊。

本阶段城镇化的发展是计划经济体制下政府主导的城镇化模式,具有较强的政治命令色彩。城镇化发展经历了健康发展时期(1949—1957年)、无计划超速发展时期(1958—1961年)以及停滞时期(1966—1976年)^[23]。整个阶段城镇化平均水平极低,进程缓慢,曲折波动,直到1978年十一届三中全会后才开始逐步走上正轨。

(二)城镇化稳步发展阶段(1978—1992年)

十一届三中全会的召开标志着我国改革开放的启动和探索阶段,此阶段城镇化的特征是稳步发展的就地城镇化,平均增速为0.62个百分点。农村经济体制改革为城镇化发展奠定了基础:一是家庭联产承包责任制提高了农业生产率,为商品经济提供了物质基础;二是农村体制改革激发了农民的劳动积极性,剩余劳动力显性化^{[24]91}。此时城市改革滞后及工业发展落后不足以吸纳更多的农业剩余劳动力。此背景下农民在农村发展乡镇企业就地建镇自己转移自己。政府因势利导,颁布了一系列政策,如1984年3月颁布的《关于开创社队企业新局面的报告》,同年放宽建镇标准^[25],推行城市改革,简政放权、搞活企业,户籍政策上也放宽了农民进入集镇和城市落户的条件。当时以苏南、浙江温州等地区为代表,乡镇企业开始涌现,乡村小城镇逐渐形成。1978—1988年,新设城市241座,新设建制镇5764个,年均设576个^{[16]23}。1992年,建制镇达到14182个,是1985年的6倍^②。

此阶段城镇化发展的动力来自制度变革和利益驱动。农村制度创新对要素生产效率的提升促进了农业剩余对农业资源转移的驱动、农村工业化经济要素的吸引和比较利益对劳动力转移的多重作用。政府主导下的“离土不离乡,进厂不进城”的就地乡村城镇化开启了具有中国特色的城镇化道路。在农业人口巨多、工业化发展落后的情况下转移农业剩余劳动力的同时没有增加城市公共服务的压力和劳动力进城就业的负担。

(三)城镇化高速发展阶段(1993—2016年)

以邓小平南方谈话和党的十四大为标志,改革开放

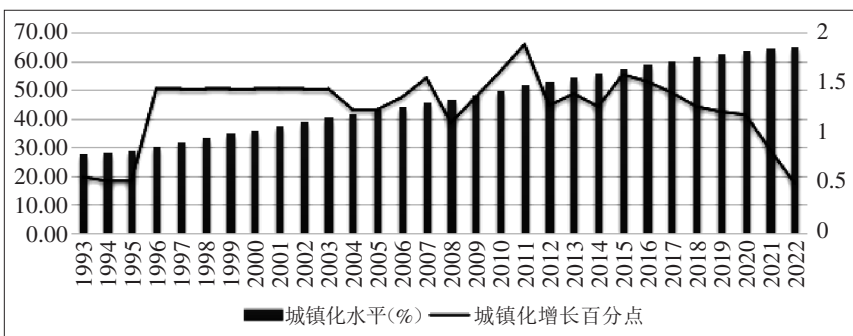


图1 1993年以来中国城镇化水平及增长率

数据来源:根据国家统计局相关数据计算得出。

①数据来自国家统计局。

②数据来自国家统计局。

和现代化建设进入了新阶段。经济体制改革重心转向城市,快速工业化和外向型战略的实施,东南沿海地区大量外商直接投资有效地促进了我国产业结构和技术的升级,带动了经济规模的扩大,对劳动力的需求大幅度提升,而中西部乡镇企业却不断萎缩,吸纳劳动力下降^[26],同时政府则通过逐渐松绑户籍管理和各种歧视性政策,破除劳动力流动的阻碍,大量农村青壮年劳动力离土离乡,涌进东部沿海地区的城镇和城市。从2003年开始,外出务工人口规模快速增长,增速以年均近800万人提高到2012年的16336万人。东南部沿海的一些地区出现城镇人口爆炸式增长,得益于产业集聚和区位优势,长江三角洲、珠江三角洲、京津冀地区形成了强有力的经济带和城镇化带。此背景下城镇化战略导向也发生了变化,从“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”逐步向“大中小城市和小城镇协调发展”调整。中部崛起、西部大开发战略等区域一体化发展政策推动中西部城镇化建设进程,此外,城市建设用地制度的深入改革进一步推动了城镇化发展。2011年,我国城镇人口占总人口比重达到51.27%,首次超过50%,实现历史性突破,2016年达到58.84%^①,开始进入以城市型社会为主体的城市时代。

本阶段城镇化的发展得益于社会主义市场经济体制的建立。对外政策和劳动力流动管理体制的变革推动了城镇化快速发展^{[25]91}。城镇化率年均增长1.34个百分点,其中1996年至2003年,城镇化水平年均增长超1.5个百分点(见图1);城镇空间分布和规模结构不合理,“胡焕庸线”定律依旧无法打破;常住人口城镇化和户籍城镇化差距逐渐拉大(见图2);“城市病”逐步加重,一些城市空间无序开发、人口过度集聚,重城市建设、轻管理服务,交通拥堵,环境问题突出,绿色空间锐减。

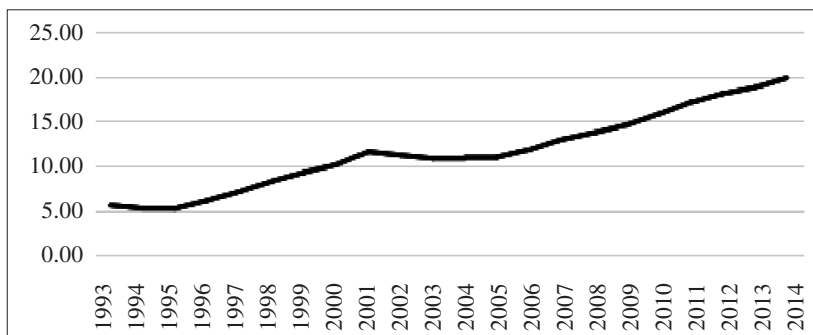


图2 1993—2014年我国户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率的差距(%)
数据来源:根据国家统计局相关数据计算得出。

(四)城镇化减速提质发展阶段(2017年至今)

随着改革开放以来城镇化的快速发展,受二元户籍制度及其粘附的福利制度的约束,常住人口城镇化率和户籍城镇化率差距越来越大,从1993年的5.57%提高到2014年的19.85%(见图2),农业转移人口市民化问题成为现阶段城镇化的重点和难点。以《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》为引领,国家相继颁布了有序放开中等城市落户限制政策^②和城区常住人口300万以下城市落实全面取消落户限制政策^③。我国城镇化全面进入以“人的城镇化”为核心、以提升城镇化质量为主的新阶段。围绕城镇化水平和质量提升,各级政府在户籍制度改革、城市基础设施投融资体制、进城务工人员随迁子女义务教育改革、农村产权制度改革等方面采取了一系列具体政策措施。同时随着乡村振兴战略的实施、政府对返乡创业的鼓励和城乡融合发展的推进^④,跨省外出务工人员规模逐渐下降,就地城镇化发展较快。新时代十年城镇化高质量发展取得显著成就:户籍制度改革取得历史性突破,取消了非农户口和农业户口的差别,城市落户政策逐步优化,户籍人口城镇化率从2016年的41.2%提高到了2022年的47.6%^⑤,年均增速1个百分点;城镇化质量得到显著提升,进入城镇的新移民拥有充分的就业机会,就业质量得到改善,能够享受较为平等的公共服务和公共事务权益,组织化和社会参与度不断提高,社会

①数据来自国家统计局。

②参见2013年11月发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

③参见2022年3月发布的《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》。

④《关于结合新型城镇化开展支持农民工等人员返乡创业试点工作的通知》(发改就业[2015](2811))。

⑤根据国家统计局相关数据计算得出。

融合度持续提升^①。

本阶段城镇化得益于在市场经济体制要求下政府实时调整城镇化发展战略,从制度(户籍制度、城乡基本公共服务制度、社会保障体系等)、产业(农业农村现代化、产业转型升级等)、权力(人地关系等)等层面因势利导地制定有利于城乡要素双向自由流动的政策,逐渐消解城镇化发展的桎梏^[27]。特点是就地城镇化与异地城镇化并重,城镇化增速放缓质量提升,城镇化格局逐渐优化,城市群逐渐形成,都市圈初具规模。

三、新中国成立以来我国城镇化发展战略的逻辑主线

回顾新中国成立以来,特别是改革开放以来的城镇化历程,始终立足中国特色社会主义制度特征和基本国情,通过循序渐进的改革创新,不断探索适合我国经济社会发展阶段的城镇化道路,是取得卓越成就、创造世界奇迹的关键。我国城镇化发展战略的逻辑可以概括为一条主线和四条具体路线:

(一)根本主线:党领导下的以人为核心的城镇化

我国的制度特征是始终坚持党的领导,中国共产党把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心使命。我国社会主义城镇化战略坚持人民的主人翁地位,全面贯彻落实以人民为中心的发展思想。改革开放初期的就地城镇化、社会主义市场经济体制基本建立的异地快速城镇化以及新时代的新型城镇化,都体现了党领导下的解放生产力、发展生产力,旨在提高人民生活水平,为实现共同富裕提供物质基础。新型城镇化的核心是“人”的城镇化,关键是提高城镇化质量,宗旨是造福人民,富裕人民^[28]。党的十八大以来,党和政府密集发布促进新型城镇化发展的指导意见和政策文件。习近平总书记指出,“人民城市人民建,人民城市为人民”^[29]。强调共建、共享和可持续发展。共建的核心要义包含两层涵义:一是人民是城镇化建设的参与者,二是平等享有建设城镇的权利。要畅通劳动力、资本、土地、技术和数据等要素城乡间自由流动、平等交换机制;共享城镇化是指在城镇化建设中发展和保障民生,促进社会公平正义。继续深化户籍制度改革,实现基本公共服务均等化;通过优化新市民的住房保障政策、城市事务管理参与制度等提高农业转移人口的城市归属感;可持续发展是指城镇绿色化建设。在新型城镇化建设中坚持绿色发展,践行习近平总书记“绿水青山就是金山银山”的发展理念,基于技术和制度协调创新促进产业绿色化和绿色产业化,基于绿色发展理念指导城镇治理,倡导绿色生产方式和生活方式。

(二)经济发展促进了城镇化

伴随经济发展进程而产生的城镇化是一个在所有国家和地区都发生作用的普遍规律^[6]。农业经济的发展在中国城镇化进程中尤为重要,起着基础作用。十一届三中全会后,农村经济体制改革和农村机械动力的增长为城镇化发展提供了前所未有的基础。一方面,越来越多的农民脱离了土地的束缚,成为乡村工业化和城镇化的主力军;另一方面,农业生产的开放性发展,为大规模的城镇人口提供了物质条件^[30]。城镇化发展S曲线表明,城镇化伴随着工业化而出现,工业化则是城镇化发展的动力源。工业生产促使各种生产要素区域集中并形成城镇,城镇又随着工业规模扩张和交通网络而向外延伸,进而形成城市群、都市圈和城镇群。经济发展的规模、速度和区域差距决定了我国城镇化的水平、速度和空间格局。党的十四大以来,随着社会主义市场经济体制建立和不断完善,对外开放和对内搞活经济政策的实施,我国工业经济蓬勃发展,与此同时控制城镇人口政策也逐步松绑,为城镇化创造了客观必要性。如1992年以来的经济特区和开放城市政策促进了中国工商业爆炸式增长,推动了东南部沿海地区城镇化高速发展。中部崛起和西部大开发战略的实施,促进了中西部城镇化水平的提升和中小城市协调发展。

^①根据2017—2022年的《农民工监测调查报告》归纳总结得出。

党的十八大以来,随着改革的深入和继续扩大对外开放,产业结构转型升级和技术进步、自由贸易区和“一带一路”倡议的推动,经济发展的重点逐渐从传统制造业向高技术和服务业转型,促进了城市经济功能的升级和多样化发展,推动了我国城镇高质量发展。

(三)始终立足国情动态调整

我国是一个拥有14亿多人口的发展中大国,由于发展基础、自然条件和社会历史条件不同,走出了一条不同于西方国家模式具有自身特点的城镇化道路。新中国成立后特别是改革开放以来,中国共产党积极探索符合中国国情的城镇化道路。根据刘易斯的二元经济理论和库兹涅茨的现代经济增长理论,改革开放初期,由于当时城市发展相对落后,缺乏足够能力来安置农村剩余劳动力,乡村工业化和城镇化同步推进,农民离土不离乡、就地城镇化是当时城镇化道路的特征;随着社会主义市场经济体制的建立和完善,城市经济体制改革进一步激活了城市活力,工业化水平快速提升,吸纳了更多农村剩余劳动力就业,但还不足以承担其基本公共服务市民化成本,于是,形成了城镇化滞后工业化,农业转移人口离土又离乡的具有中国特色的城镇化道路;随着我国进入新发展阶段,传统意义上的城镇化已基本到位,2012年,中央经济工作会议明确提出“走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路”。党的十八届三中全会把“中国特色城镇化”和“新型城镇化”有机结合起来,创造性地提出了“坚持走中国特色新型城镇化道路,推进以人为核心的城镇化”。从“中国特色的城镇化道路”到“新型城镇化道路”,再到“中国特色新型城镇化道路”,表明我们党始终立足于基本国情,对中国城镇化道路的理论认识和实践探索不断深化。

(四)大中小城市和小城镇协调发展的格局

改革开放以来,我国城镇化战略始终坚持改革创新。在不同阶段,城镇化进程受到政治、经济、社会等因素的影响,不断调整和完善相应政策。从改革开放之初小城镇的大发展^[1]、“严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市”战略到大中小城市和小城镇协调发展的战略推动中国城市化实现40多年的高速发展。大中小城市和小城镇协调发展的格局符合我国国情和历史发展阶段特点,基于空间集聚和区域经济增长理论,中国需要综合性的大城市、特大城市和超大城市以此来发挥其经济要素集聚效应、辐射和带动作用。基于城镇蔓延理论,又需要建设一定数量规模的中小城市和特色城镇,发挥其对农业转移人口市民化的门槛低、与乡村联系密切的作用,实现新型城镇化和乡村振兴协调发展^[2]。由此形成城市群—都市圈—中小城市—特色小镇的层级有序、合理分工、协调发展的新型空间格局。

(五)差异化的城镇化发展战略

我国的城镇化发展是建立在人口众多、经济基础薄弱和区域发展不平衡基础上的,因此也造就了差异化的城镇化发展战略。城镇化战略的差异体现在两个方面:一是不同历史阶段城镇化战略差异。1949—1977年,以兴国为目标,农业支持工业发展的城乡关系导致了我国低水平起伏波动的城镇化发展。1978—1992年,改革开放和社会主义经济体制初步建立阶段,以解决大规模贫困人口为目标,就地城镇化开辟了一条低成本的城镇化道路。1992—2012年,改革开放和社会主义市场经济体制逐步完善阶段,以富国为目标,异地城镇化和大中小城镇协调发展是本阶段的特征。2012年以来,中国进入了中国特色社会主义新时代,以第二个百年奋斗目标为引领,进入了以人为核心、高质量发展的新型城镇化阶段。以县域为载体、城乡高质量融合为手段推进中国特色高质量城镇化之路;二是城镇化战略的区域差异。中国幅员辽阔,人口众多,地区之间存在自然、经济和社会等差异,因此城镇化的推进也采取了不同的战略模式。如东南部珠三角、长三角和京津冀等地区重点建设城市群、都市圈等,西南西北较为落后的地区则是重点培育中心城市(如重庆、西安、成都、昆明和兰州等)和特色小镇(如西安市基金小镇、礼泉县烟霞镇、安康市恒口镇等和贵州省的茅台镇和遵义市等)。

四、新时代城镇化发展面临的新目标、新动力与新趋势

党的十八大以来,我国新型城镇化建设取得一系列历史性重大成就,城镇化水平和质量大幅提升,为全面建设社会主义现代化国家提供了强大动力和坚实支撑。“十四五”时期,我国仍处在城镇化快速发展期,在中国式现代化和实现共同富裕的新发展阶段,未来我国城镇化发展将孕育出新目标、培育出新动力、呈现出新趋势。

(一)中国式现代化目标下城镇化孕育出新目标

2013年11月,中共中央颁布《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出要“坚持走中国特色新型城镇化道路”。中国特色新型城镇化是基于“人口多、资源相对短缺、生态环境承载压力增大、城乡二元格局、区域发展不平衡”背景下提出来的,与传统城镇化相比,新型城镇化的核心要义是“以人为本”,促进城乡居民的全面发展,保证社会公平正义,使得现代化建设成果可以为全体人民所共享^[33]。强调共建、共享和可持续性。具体应包括三个维度目标:共建城镇化、共享城镇化和共生城镇化。

其中,共建城镇化是指应破除二元户籍制度及其粘附的福利制度,人力资源城乡自由流动,强调发展机会的均等。农业转移人口和原市民在就业机会和待遇上实现公平化,缩小居民收入差距。共享城镇化包括发展成果和公共服务的共享^[34],要求建立城乡统一的公共服务和政治权利保障体系,农业转移人口应和城镇户籍人口公平享有基本公共服务和公平参与公共事务,实现人人共享城镇化建设的成果。共生城镇化强调人和自然环境和谐共生,习近平总书记的“尊重自然、顺应自然、天人合一”的理念和科学论断创新发展了绿色城镇化理论^[35],在创新、绿色、循环、低碳等理念下构建城镇发展模式,实现绿色生产方式、生活方式和消费模式。

(二)培育出新动力

1. 产业结构转型升级助推新型城镇化

我国已开启中国式现代化的新征程,迫切需要解决经济增长动力不足和经济下行压力加大的困境。“十四五”时期,高质量的城镇化发展则是解决消费不足、经济增长乏力的重要载体,产业结构转型升级则是新型城镇化的动力渊源^[36]。

从城市产业结构转型升级的培育来看,城市发展为科技创新、产业结构转型升级提供丰厚土壤,同时产业结构升级也为城镇化发展培育新动能。2020年,地级以上城市科学技术支出3848亿元,占一般公共预算支出的4.1%,是2012年的2.7倍^①。世界知识产权组织(WIPO)数据显示,我国专利申请量连续11年居于全球第一。创新加快了传统产业改造提速,服务业占比提升,产业结构更加优化。城市产业结构升级激活了劳动需求,一方面人力资本外溢效应和互补效应集聚了不同层级的劳动力;另一方面,城市规模带来的规模经济效应也为城市基础设施建设和城市治理更为优化。

从农村产业结构升级来看,随着农村土地制度创新和资本、技术、数据等要素双向流动,“龙头企业+农户”“合作社+农户”“龙头企业+合作社+农户”、专业大户、家庭农场等多种形式的新型农业经济主体促进农业产业化、集约化发展,集约化的经营方式将会推动更多的富余劳动力转移到城镇从事非农产业;同时,数字乡村建设加快启动并实现“互联网+农业”“互联网+农民”“互联网+农村”的工程,推进农村一二三产业融合发展,促进农业全产业链的改造升级,在距离城市较近交通便利的农村、城郊迅速小城镇化,实现农民就地城镇化。

2. 数字技术赋能新型城镇化发展

新型城镇化是让以农民工为主的城市新移民和城市户籍居民同等享有社会保障和基本公共服务,

^①数据来源于国家统计局。

也是社会公平、公正的核心,更是社会和谐发展的重要保障。随着城市规模扩大和人口膨胀,给医疗卫生、文化教育、生活保障等公共服务和城市承载力带来了极大的压力,这种供需不平衡也是新时代中国主要矛盾的体现。数字技术以其特有的可复制性、非排他性,可缓解城市公共服务供需不平衡,推进新型城镇化建设。

第一,依靠数字化技术强大的信息处理功能,快速掌握公共服务的供给缺口、分配不均衡的具体情况,以便准确补足短板,提高公共服务的精准性,减少资源错配,提高公共服务资源的配置效率。第二,依靠数字化技术缓解公共服务供给不足问题。数字化技术以其可复制性、非排他性和远程性特点,可以在一定程度上缓解公共服务供给不足问题。第三,依靠数字化技术提升公共服务的质量。公共服务供给不平衡问题还体现在高质量公共服务严重不足。数字化技术以切实的非排他性,可以使优质的公共服务同时供万人享有。

3. 统一大市场助推城镇化发展

2022年3月25日,中共中央、国务院发布的《关于加快建设全国统一大市场的意见》指出,建设全国统一大市场是构建新发展格局的基础支撑和内在要求^[37]。党的十九大以来,中国逐步形成的全国统一大市场是助力新型城镇化高质量发展的制度保障、条件保障与资源保障。当前,制约我国统一大市场与城镇化高质量发展的问题主要体现在两大方面:一是要素市场一体化不够深入;二是基本公共服务和公共基础设施均等化不够完备。改革开放40余年来,中国户籍制度改革取得了重大进展,我国城镇化率已然逼近65%,但大城市的落户门槛仍然存在,城乡间存在明显的收入和公共服务差异,常住人口城市化率和户籍城镇化率的差距也主要发生在大城市^[38]。根据《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》和2023年8月3日公安部发布的大城市积分落户政策的实施,可以预见不久的将来,城乡间和地区间统一大市场的制度性障碍将被破除,掣肘大城市发展的土地供应和基本公共服务问题也将被一一解决,中心城市对周边区域的辐射效应也更强,中国城镇化高质量发展必然会进一步提高。

4. 移民搬迁安置区政策推动新型城镇化发展

推动大型易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化,是巩固拓展脱贫攻坚成果、增强脱贫地区和搬迁群众内生发展动力的重要举措。2023年1月,国家发展改革委等19个部门联合印发了《关于推动大型易地扶贫搬迁安置区融入新型城镇化实现高质量发展的指导意见》,明确了“十四五”时期推动包括大型易地扶贫搬迁安置区的近1亿的脱贫人口纳入新型城镇化进程。首先,推动县域特色产业化发展,提升安置区后续产业可持续发展能力,强化区域产业协作帮扶,提升县域特色产业辐射带动能力,这也为将来以县域为载体的新型城镇化提供了政策路径;其次,通过各种职业培训,提升搬迁安置区人力资本水平,提高融入城镇的能力;第三,强化搬迁移民的合法权益保障,使其在经济、社会、政治、文化等方面融入城镇;第四,优化搬迁区城镇化成本分担机制和投资主体多元化。移民搬迁区新型城镇化建设既要发挥政府投资引导作用和放大效应,推动政府投资聚焦市场不能有效配置资源的公共领域,更要夯实企业投资主体地位,放宽放活社会投资。

(三) 呈现出新的趋势特征

作为2035年基本实现社会主义现代化的远景目标之一的新型城镇化,在这个十分重要的历史阶段,也将逐步走向成熟期,呈现新的趋势。

1. 城镇数智化趋势。城镇数智化是指城镇经济社会依托数字技术、人工智能技术等实现数字化、智能化、智慧化发展的过程^[39]。随着大数据、人工智能、数字技术等现代信息技术的发展,数字时代和人工智能时代趋势日渐明显,城镇智能化、信息化发展水平不断提升,将来的城镇将呈现出数智化特征^{[20]104}。一是产业数字化转型升级,数字经济与实体经济的结合,将推动制造业、服务业、农业等产业数

字化、网络化、智能化；二是利用大数据、云计算、人工智能等高科技手段建设智慧化城市；三是城市基本公共服务数智化。依托互联网、大数据解决基本公共服务供需双方信息不对称问题，数智化平台和实体经济结合，实现基本公共服务的生产、运输、销售和消费的数字化、智能化；四是城市治理智能化。智能科技的融入，使得城市管理更加精细化、智能化。

2. 城乡融合特征。在中国工业化和城镇化过程中，城市偏向型政策下生产要素城乡单向流动，引发了城乡发展不平衡、乡村发展不充分等问题。2011年，我国城镇化的水平突破50%，到了城乡融合、要素双向流动、振兴乡村阶段。党的二十大报告提出，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，畅通城乡要素流动。新型城镇化呈现出城乡融合的新趋势。这种融合体现在经济、空间、社会、生态等多个层面。一是经济融合。随着城乡要素平等交换机制的构建，城乡要素双向自由流动和多元互动，乡村一二三产业融合发展形成；二是空间融合。随着县域基础设施和基本交通网络、信息技术网络的完善优化，城乡地域空间呈现连续性和统一性；三是社会融合，即城乡基本公共服务均等化。随着乡村振兴和新型城镇化协同发展，县域内城乡基本公共服务一体化是以“人”为核心新型城镇化的重要目标和基本目标；四是生态环境融合。通过新型工业化提高能源利用效率，解决城市环境污染问题，把生态文明理念融入城市生产生活，实现绿色城镇化。绿色乡村是要改善农村生态环境，治理农业面源污染问题；五是思维理念和生活方式融合。物质文明和精神文明是实现人的现代化发展的一体两翼。在实现城乡居民经济、社会、空间、生态环境等融合过程中，农村居民收入提高生活富足为生活方式现代化奠定坚实的物质基础，城市先进的科学文化、契约精神、市场经济规则在城乡要素交流融合过程中推动农村居民思维理念和生活方式的转变^[40]。

3. 城市群结构更加优化。2012年开始，我国城镇化进入下半程，城市之间的联系越发紧密，城市群逐渐成为人口与经济活动集聚的主战场，区域经济竞争格局已经逐渐从省市竞争转向城市群竞争^[41]。城市群的形成是城镇化高水平发展的体现，更是政治、经济、生态、文化等各方面的空间载体和活动中心。合理的城市空间结构布局具有正外部性，能够提高资源配置效率、优化产业集聚、促进社会经济发展。截至2022年，仅京津冀、长三角、珠三角三大城市群就以不足7%的国土面积汇聚了全国28.7%的人口和41.9%的国内生产总值^[42]。近年来，北方的环渤海城市群、哈长城市群、关中平原城市群，长江流域的长三角城市群、长江中游城市群、成渝城市群，南方的粤港澳大湾区城市群、北部湾城市群等的发展都取得了明显成效。目前，“19+2”的城市群格局基本形成并稳步发展，成为国家新型城镇化战略核心区。各大城市群的综合承载能力不断提升。但不同城市群发展水平参差不齐，大城市的虹吸效应大于辐射效应，导致小城镇和城市发展动力不足^①。未来10—15年，在《国家新型城镇化规划（2021—2035年）》的系统性、全局性谋划下，推动建立城市群多层次、常态化协商协调机制，城市群结构更加优化，会继续成为全国人口和各种生产要素的重要空间载体。

4. 都市圈更具规模。都市圈是以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以较短通勤时间覆盖区域为基本范围的空间形态，在体量和层级上低于城市群的概念。党的二十大报告提出，以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。通过构建城市群与都市圈，可以实现大中小城市的协调发展，缓解大城市的资源环境压力，提高城市体系的整体效率^[43]。随着大城市落户政策进一步优化，都市圈多层次轨道交通的科学规划，产业园区共建机制、公共服务共享机制、重大突发事件联防联控机制等都市圈同城化推进机制更加完善优化，将来我国都市圈将更具规模。未来将进一步向更高效率、更高质量和高度同城化方向发展，形成空间结构清晰、城市功能互补、产业分工协调、交通往来顺畅、公共服务均衡、环境和谐宜居的现代化都市圈。

①数据来源：中国城市综合发展指标（2022）。

5. 回流城镇化渐成趋势。在中国大规模的城镇化进程中,乡-城流动人口已经成为城镇化最主要的人口动力之一。回流城镇化是由外出务工人员回流而引发城镇化的新现象,其完全不同于长三角、珠三角等早期的地域城镇化模式。我国跨区域人口流动中出现了多次与沿海地区经济发展不景气相关的“被动回流”,近年来出现外出务工人员的主动回流正在成为一股潜流。中部跨省人口回流增多,东部人口流入型省份净流入人口下降,中西部部分人口流出省份人口流出减少,回流态势明显。主要有四个方面的驱动机制:一是乡村振兴战略的实施,城乡关系的变革推动中国城镇化走向以回归乡土为主题的下半程,越来越多的农民工将选择回家乡并分层级在以县域为主体的城乡空间体系中沉淀下来。二是在政策层面,2021年中央一号文件明确提出要推动“以县城为重要载体”的就地就近城镇化建设,县域成为城乡融合发展与农民工就业的重要切入点。在各级政府加大力度实施“回引工程”、多渠道吸引农民工返乡就业创业的背景下,出现农民工向县域“回流”就业的趋势。三是沿海经济发达地区随迁子女教育的结构性隔离和县域基本公共服务的优化,使得新一代农民工回乡创业就业,出现了农村居住,城市工作上学的县域内城乡两栖模式。四是随着城市对老年农民工就业权益的限制和养老保险功能不足,具有劳动能力的老年农民工普遍选择回流到家乡所在地的县镇,从事农业和灵活就业兼业行为。

参考文献:

- [1]万广华等.城镇化的共同富裕效应[J].中国农村经济,2022(4):2-22.
- [2]孟 星.分工与城市化:一种新兴古典经济学的解释及其现实意义[J].复旦学报(社会科学版),2003(6):18-25.
- [3]韩文龙,吴丰华.新时代城乡融合发展的理论内涵与实现路径[J].马克思主义与现实,2020(2):166-173.
- [4]胡京北.刘易斯经济发展理论:成就、问题和发展前景[J].社会科学,2015(12):40-49.
- [5]周如昌.对我国乡村城镇化的一些看法[J].中国农村经济,1985(12):1-8.
- [6]张纯元.具有中国特色的城镇化道路的探讨[J].北京大学学报(哲学社会科学版),1985(6):11-18.
- [7]辜胜阻,郑 超,曹誉波.大力发展中小城市推进均衡城镇化的战略思考[J].人口研究,2014(4):19-26.
- [8]罗 知,万广华,张 勋,等.兼顾效率与公平的城镇化:理论模型与中国实证[J].经济研究,2018(7):89-105.
- [9]高 帆.新型城镇化的三重内涵及其实现机制[J].社会治理,2020(11):27-30.
- [10]辜胜阻,李正友.中国自下而上城镇化的制度分析[J].中国社会科学,1998(2):60-70.
- [11]古 杰,岳 隽,陈小祥.新中国城镇化的发展阶段及政策分析[J].规划师,2015(10):74-81.
- [12]刘 勇.我国城镇化战略的演进轨迹和操作取向[J].改革,2012(9):18-30.
- [13]苏红键,魏后凯.改革开放40年中国城镇化历程、启示与展望[J].改革,2018(11):49-59.
- [14]高 强,程长明,曾恒源.以县城为载体推进新型城镇化建设:逻辑理路与发展进路[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2022(6):61-67.
- [15]孙中和.中国城市化基本内涵与动力机制研究[J].财经问题研究,2001(11):38-43.
- [16]辜胜阻.中国城镇化的发展特点及其战略思路[J].经济地理,1991(3):22-27.
- [17]姚毓春,夏 宇.县域城镇化推动中国式现代化建设的内在机理与实现路径[J].农业经济问题:1-12[2023-12-18].
<https://doi.org/10.13246/j.cnki.iae.20230613.001>.
- [18]万广华.2030年:中国城镇化率达到80%[J].国际经济评论,2011(6):99-111.
- [19]魏后凯,李 功,年 猛.“十四五”时期中国城镇化战略与政策[J].中共中央党校学报,2020(4):5-21.
- [20]倪鹏飞,徐海东.面向2035年的中国城镇化[J].改革,2022(8):98-110.
- [21]丁任重,王河欢,何忻遥.面向中国式现代化的城镇化转型——历史脉络、典型事实与路径选择[J].南开经济研究,2023(10):3-21.
- [22]林志群.对城镇化历史进程的几点认识[J].城市规划,1984(5):29-37.
- [23]周一星.关于我国城镇化的几个问题[J].经济地理,1984(2):116-123.

- [24]李刘艳,吴丰华.改革开放以来我国农民市民化阶段划分与展望[J].经济学家,2017(8):89-96.
- [25]古清中.经济体制改革与人口城镇化[J].人口学刊,1985(2):1-4.
- [26]林毅夫.解读中国经济[M].北京:北京大学出版社,2008:148.
- [27]黄燕芬,张超.“十四五”期间健全城乡融合发展机制研究[J].中国人口科学,2021(1):12-22.
- [28]李国平,孙瑀.以人为核心的新型城镇化建设探究[J].改革,2022(12):36-43.
- [29]习近平经济思想学习纲要[M].北京:人民出版社,2022:101.
- [30]李刘艳.改革开放40年我国农民市民化的演进机理研究[J].经济体制改革,2019(1):16-24.
- [31]李炳炎.小城镇:从“大问题”到“大战略”(上)[J].改革开放,2000(5):6-8.
- [32]丁任重,何悦.城镇蔓延与滞留型城镇化人口[J].中国人口·资源与环境,2016(4):30-39.
- [33]江洁,赵雅卉,廖茂林.以农村“双创”助推新型城镇化与乡村振兴协同发展[J].重庆社会科学,2020(5):98-106.
- [34]李实,朱梦冰.推进收入分配制度改革,促进共同富裕实现[J].管理世界,2022(1):52-61+76+62.
- [35]十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:101.
- [36]洪银兴,陈雯.由城镇化转向新型城市化:中国式现代化征程中的探索[J].经济研究,2023(6):4-18.
- [37]中共中央国务院关于加快建设全国统一大市场的意见[N].人民日报,2022-04-11(01).
- [38]陆铭,李鹏飞.城乡和区域协调发展[J].经济研究,2022(8):16-25.
- [39]刘国斌,祁伯洋.县域城镇数智化与信息化融合发展研究[J].情报科学,2022(3):21-26.
- [40]苏小庆,王颂吉,白永秀.新型城镇化与乡村振兴联动:现实背景、理论逻辑与实现路径[J].天津社会科学,2020(3):96-102.
- [41]丁任重,王河欢.城市群经济差异、产业结构与南北经济分化[J].财贸经济,2022(12):128-143.
- [42]关成华.中国城市化进程新特征[J].人民论坛,2023(2):62-65.
- [43]李国平,王一鸣.城市群与都市圈发展的理论与实践[J].中国社会科学,2019(4):37-48.

(收稿日期:2023-12-10 责任编辑:朱文佩)

The Characteristics, Logical Mainline and Future Path of China's Urbanization Development Li Liu-yan, Deng Jin-qian

Abstract: Since the founding of the PRC, the development of urbanization has embarked on a distinctive path of evolution with “Chinese characteristics”. According to the speed of urbanization level, combined with the institutional background, economy and society and the time nodes of urbanization policies, this paper divides the urbanization development since the founding of the PRC into four stages: the fluctuating development stage of urbanization under the planned economy, the stage of steady development of urbanization, the stage of rapid urbanization, and the stage of decelerating and improving the quality of development of urbanization, and strives to explore the law of the evolution of the urbanization strategy; the logic of running through the urbanization strategy can be summed up as a fundamental main line and four specific main lines. The logic that runs through the urbanization strategy can be summarized as a fundamental thread and four specific threads, the fundamental thread being people-oriented urbanization under the leadership of the Party, and the four specific threads being economic development promoting the construction of urbanization, always based on the dynamic adjustment of the national conditions, the coordinated development of large and medium-sized towns and cities, and the differentiated urbanization development strategy. China's urbanization development in the new era will face new goals, new dynamics and new trends.

Key Words: Urbanization Development Strategy; Logical Main Line; New Urbanization